

Lähetyssseurasta kaupan tueksi

Suomalaisen kehitysyhteistyön institutionaalinen historia

ANTTI AINAMO & ILARI LINDY

Johdanto

Kansainvälisen kehitysyhteistyön tuloksellisuuden liittyvät väitteet ovat polarisoituneet julkishallinnon tutkimuksessa (Ansell & Gash 2008) ja tieteen ulkopuolisessa yhteiskuntatieteellisessä keskustelussa (Olsen 2008) ainakin neljällä tavalla: a) pitäisikö kehitysyhteistyötä olla enemmän tai vähemmän, b) onko kysymys auttavan kansakunnan terveestä taloudellisesta itsekyydestä vai kristillisestä, pyyteettömästä ihmisten auttamisesta, c) pitäisikö yhteistyön kohdistua lähemmäs vai kauemmas kuin tähän asti sekä d) lisääkö vai vähentääkö kehitysyhteistyö eroja rikkaan pohjoisen ja köyhän etelän välillä.

Näihin väitteisiin liittyen Kate O'Neill (2004) työtovereineen on huomauttanut, että kehitysyhteistyön tarkoituksista, määristä ja suunnista väittelemisen muodostuisi nykyistä merkityksellisemmäksi, kun yhtäältä tehtäisiin tähän asti enemmän analyysiä kansainvälisen kehitysyhteistyön vaikuttavuuden osalta ja toisaalta tarkasteltaisiin, missä määrin kansainvälisen kehitysyhteistyön vetovastuu kehittyneissä maissa olisi mahdollisesti siirtymässä valtiovallalta muille toimijoille eli kansalaisjärjestöille, yrityksille sekä yleishyödyllisille yhteisöille.

O'Neillin ja hänen kollegoidensa inspiroimana otamme tässä artikkelissa lähtökohdaksemme uusinstitutionaalisen sosiologian, uusinstitutionaalisen taloustieteen, taloussosiologian sekä näitä kaikkia inspiroineen Pierre Bourdieu'n kentäteorian tutkimusperinteen mukaisen lähestymistavan (Brinton & Nee 1998, Bourdieu 1977; ks. myös North 1990; Swedberg 2003; Bourdieu

2005). Lukuun ottamatta Johan P. Olsenin tutkimuksen (2008) kaltaisia arvokkaita avauksia uusinstitutionaalista sosiologiaa ja Bourdieun kentäteorian mukaista lähestymistapaa on harvoin käytetty kehitysyhteistyötutkimukseen liittyvien väitteiden kriittiseen tarkasteluun. Artikkelimme pyrkii myös rakentamaan siltoja kehitysyhteistyöhön liittyvän valtiopoliittikan tutkimuksen ja käytännön julkishallinnon välille (Ansell & Gash 2008; O'Neill & al. 2004).¹ Toisaalta pyrimme lähentämään valtiopoliittikkaan ja kehitysyhteistyötutkimukseen eri tieteenaloja, kuten kentäteoriaa, uusinstitutionaalista sosiologiaa ja taloustiedettä sekä taloussosiologiaa.

Tutkimuskysymyksemme on: ketkä (julkiset, yksityiset, yleishyödylliset, muut) ovat suomalaisen kehitysyhteistyön alusta vuoteen 2012 osallistuneet Suomessa kahden tai useamman yhteiskunnan välillä tehtävään kehitysyhteistyöhön, miten ja miksi?

Tutkimusmenetelmämme perustuu historiallisen menetelmän soveltamiseen. Keskeinen osa aineistoa sijaitsee ulkoasiainministeriön arkistossa. Artikkelin kirjoittajista jälkimmäinen kävi ar-

¹ Perinteisesti institutionaalista näkökulmaa on käytetty pyrittäessä ymmärtämään, miten ja miksi yksikään yhteiskunta ylipäätään rakentuu, miten yhteiskunnassa tehdään yhteistyötä isossa mittakaavassa sekä miten sen rakenne ja toiminta kestävät aikaa. Kun näkökulmaa on käytetty kehitysyhteistyötutkimuksessa, tarkastelu on ollut kansallista: se on esimerkiksi rajoittunut yhden kehitysmaan sisälle (Brinkerhoff 1996). Viime vuosikymmeninä näkökulma on alkanut näkyä yhtenä osana kansainväliseen kehitysyhteistyöhön liittyvien ilmiöiden tarkastelua (esim. Ansell & Gash 2008; O'Neill & al. 2004), mutta se ei ole ollut näiden tarkastelujen pääasiallinen viitekehys kuten tässä artikkelissa.

kistoa läpi tavalla, jossa tutkimuskysymys ohjasi arkistomateriaalin keräämistä ja dokumentointia. Molemmat kirjoittajat ovat täydentäneet aineistoa kenttä- ja institutionaalisen tutkimuksen kansainvälisten tieteellisten julkaisujen löydöksillä. Arkistolähtöinen tarkastelumme pitkälle edissi kirjallisuuskatsaustamme.

Pääosin arkistoaineistoon perustuvassa artikkelissa osoitamme, miten edunsaajaryhmät ja osallistuvat tahot ovat Suomen kansainvälisessä kehitysyhteistyössä vaihdelleet. Suomen ulkoasiainministeriö on ollut osallisena tärkeissä avauksissa, kehittämässä uusia kehitysyhteistyön kansainvälisiä muotoja ja kumppanuuksia.² Muut suomalaiset teknologia- ja innovaatiotoiminnan organisaatiot ovat tukeneet ulkoasiainministeriötä ja usein löytäneet mahdollisuuksia, varaa ja strategista kiinnostusta käytännön toimiin. Suomalainen yhteiskunta näyttäytyy osana laajempaa, institutionaalista kenttää, joka nykyisin on luonteeltaan ja mekanismeiltaan hyvin kansainvälinen verrattuna esimerkiksi 1950-lukuun.

Hyödynsimme sekundääriaineistoa sekä teke-määmme uusinstitutionaalisen kenttäteorian tutkimuskirjallisuuskatsausta, kun teimme tulkintoja arkistolöydöksistämme. Näiden pohjalta voidaan todeta, että vakaiden ja kehittyneiden kansakuntien yleinen ja yhteinen intressi julkisessa kehitysyhteistyössä on pitkään ollut sopia ja soveltaa yhteisesti hyväksytyjä tavoitteita ja ohjenuoria.³ Myös Suomessa valtiovalta on nähnyt tällaisen yleisen ja yhteisen intressin mukaisen politiikan johdonmukaisen noudattamisen hyväksi ja toimivaksi keinoksi synnyttää yhteistyökumppanimaissa arvonantoa. Tämän on katsottu edistävän Suomelle ja suomalaisille edunsaajaryhmille suotuisan poliittisen ja toimintaympäristön syntymistä ja kehittymistä kumppanimaissa. Pinnan alla on kuitenkin ollut jännitteitä. Suomalaiset kehitysyhteistyön kanssa tekemisissä olevat tahot ovat kautta julkisen kehitysyhteistyön historian käyneet keskenään mitä institutionaalisessa kenttäteoriassa kutsutaan ”kamppailuksi” (Bourdieu 2005), mitä tulee kehitysyhteistyön kentän hallintaan ja tätä kautta saatuihin etuihin.

Seuraavassa esitämme ensin katsauksen institutionaalisen kenttäteorian tutkimuskirjallisuuteen. Näkökulmanamme on erilaisten toimijoiden yhteistyö ja kamppailu. Tämän jälkeen esittelemme metodologiamme. Tätä seuraa Suomen kehitysyhteistyön historian kuvaus. Lopuksi esittelemme tutkimuksen johtopäätökset sekä jatko-tutkimusmahdollisuudet.

Kilpailu ja yhteistyö

Yleisesti hyväksytyjen käsitysten mukaan moderni, kehittynyt yhteiskunta voidaan käsitteellistää ”kenttänä” (Bourdieu 2005), joka puolestaan jakaantuu edelleen useisiin osittain erillisiin ja erikoistuneisiin (osa)kenttiin. Kuhunkin kenttään muodostuu sosiaalisia rakenteita, kuten parametreja, sääntöjä, normeja ja preferenssejä, jotka suosivat näihin olosuhteisiin sopeutuvia toimijoita (Ness & Nee 1998). Kehittyneessä yhteiskunnassa seurauksena on pluralismi eli toimiva, moniääninen yhteiskunta (ks. Olson 2000, 70). Tällaiseen moniäänisyyteen kuuluu ehkä kiivaskin mutta silti rauhanomainen kamppailu niin yhteiskunnan kentän yleisellä kuin erikoistuneillakin tarkastelutasoilla. Yleisesti ja yhteisesti hyväksytyjä tavoitteita kannattavat intressit saavat elintilaa ja kannatusta, niitä vailla olevat karsiutuvat pois (North & al. 2009; Olson 2000; ks. myös North 1990).⁴ Yhteiskuntajärjestys olettaa tällöin, että kansalaiset ovat ensisijaisesti edustettuja poliittisten puolueiden ja vastaavien organisaatioiden kautta (Vincent 1978). Järjestyksen tarkoituksesta ja suunnasta kamppailevat yksittäisten kansalaisyksilöiden sijaan ”intressit” (esim. Bourdieu 2005; North 1990; Swedberg 2003) eli yleiset kiinnostuksen kohteet, joiden ympärille yksilöt ja heidän ryhmänsä ja organisaationsa kerääntyvät. Erilaiset enemmän tai vähemmän sosiaaliset yhteistyömuodot ja verkostot kamppailevat yksilöiden sijasta, puolesta ja näitä näkyvämmiin (North 1990; 2005; North & al. 2009).

2 Esimerkkinä suomalaisten roolista mainittakoon aktiivinen osallistuminen EU:n ja Afrikan strategisen kumppanuuden rakentamiseen tiede-, teknologia- ja tietoyhteiskuntasektorilla (<http://www.africa-eu-partnership.org/laf-africa-eu-strategic-partnership>).

3 Ks. esim. Hyden 2008 yhteisintressin kehityksestä viimeisen kymmenen vuoden aikana.

4 Suomessa tavoitteenasettelua ja varojen allokointia on ohjannut paitsi perinteinen pohjoismainen, kansainvälistä tasavertaisuutta ja sosiaalista vastuuta korostava ideologia myös Euroopan unionin tiivistyvä yhteinen ulkopoliittikka ja jäsenvaltioiden pyrkimykset johdonmukaisesti prioriteettejaan ja resurssien allokointiaan.

Vakaissa yhteiskunnissa järjestettävät (enemmän tai vähemmän) demokraattiset vaalit edustavat pyrkimystä neuvotella rauhanomaisesti jännitteisessä tilassa olevien intressien ja näitä edustavien tahojen välillä päämääristä, tavoitteista, toimintatavoista ja reunaehdoista niin, että ne olisivat mahdollisimman johdonmukaisia keskenään. Jotta tällaisia rauhanomaisia tapoja neuvotella ratkaisuja vaikeisiin haasteisiin saataisiin juurrutettua myös hauraisiin tai kehittyviin maihin, aiemmin vallalla olleen ”modernisaatioteorian” mukaan kehitysmaat tarvitsivat ulkopuolista apua, jonka avulla ”käynnistää kasvun vaiheet” (Rostow 1956; 1960). Kehitysmaat hyötyivät teorian mukaan oman, länsimaissa kasvun mahdollistaneen valmistusteollisuuden syntymisestä: kasvu kohdemaassa oli syytä käynnistää kannavimalla voimavaroja erityisesti yrityssektorin ja tuotantolaitosten tarpeisiin (Riddell 2007). Modernisaatioteorian elinvoimaisuutta edustaa vielä nykyäänkin ”hyvän hallinnon” painottaminen: institutionaalinen kehitys nähdään taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen ennakkoehtona (North 1990; 2005; North & al. 2009). Useita kehitysmaita piinaava yhteiskunnan institutionaalinen hauraus ja sisäinen väkivalta ovat tämän mukaan seurauksia epädemokraattisista valta- ja vaihtosuhteista. Modernisaatioteoriassa paradoksaalista on, että tällaisen kehitysmaan institutionaalinen hauraus ja sisäinen väkivalta periytyvät usein ajalta, jolloin se oli kehittyneen maan siirtomaa (Martinussen 1997).

”Riippuvuusajattelu” on 1970-luvulla alkunsa saanut ”poliittinen julistus”, jonka myötä kriittiset tutkijat ovat haastaneet modernisaatioteorian toimivuuden (Pietilä 2000, 28; ks. Pietilä 1979). Riippuvuusajattelun mukaan kansalaisjärjestöjä ei tule ohjata erityisillä rahoitusintresseillä. Niiltä osin kuin kansalaisjärjestöjä yritetään valvoa markkinapohjaisesti, synnytetään vain ”evaluaatioteollisuutta”, ja rahat valuvat konsulteille kohdemaiden sijaan.⁵ Kansalaisjärjestöt linjautuvat tällöin osaksi kasvavasti markkinavetoista institutionaalista agenda ja heikentävät kehitysmaassa valtion kykyä hoitaa tehtäviään (Brown 2000, 178). Riippuvuusajattelun elinvoimaisuutta edustavat nykyisin diskurssit kuten ”sosi-

aalinen kehitys”, ”monikulttuurisuus” ja ”ihmisoikeudet” sekä vaatimus yhteiskunnan ”de-byrokratisoimisesta” (Olsen 2008).⁶ Teknis-taloudellinen byrokratia ja markkinavetoisuus tuhoavat kansalaisjärjestöistä aiemmin löytyvää altruistista lähestymistapaa (Brown 2000; Kontinen 2007). Yhteiskunnan sosiaalinen ja taloudellinen kehitys saadaan käynnistettyä ja pidettyä yllä, kun ylenmääräistä evaluaatiota häivytetään taka-alalle ja tilalle tuodaan käsitteitä kuten ”kansalaisyhteisö” ja ”empowerment” eli ”yksilön, kansalaisen, yhteisöjen voimaannuttaminen” (Martinussen 1997; Nederveen Pieterse 2000).

Erot henkilökohtaisten kiinnostusten välillä johtavat kuitenkin nykykäsitysten mukaan alikehittyneessä tai hauraassa yhteiskunnassa tulehtuneisiin sosiaalisiin suhteisiin ja väkivaltaisiin konflikteihin herkemmin kuin vastaavat erot kehittyneessä yhteiskunnassa (Hardin 1995). Hauraassa yhteiskunnassa kamppailu on yksilötaisoista ja epäjärjestelmällistä, mitä konfliktien puhkeamistaipumusta esimerkiksi heterogeeninen kansallinen kulttuuri voi pahentaa (Hodler & Knight 2012). Kehittyneessä yhteiskunnassa puolestaan tavalla tai toisella järjestelmällinen organisoituminen, yhteistyö ja verkostoituminen saavat aikaan mittakaavaetuja erityisesti silloin, kun kamppailujen käyntitavat ovat riittävän samanlaisia maasta toiseen (Meyer & Rowan 1977; DiMaggio & Powell 1983; Scott & Davis 2007; Djelic & Quack 2003; ks. Shapiro & Varian 1998; North 2005). Hauraassa tai alikehittyneessä yhteiskunnassa on väkivaltaa vastustavan yksilön mielekäästä tehdä yhteistyötä kehittyneitä tai lupaavasti kehittyvää yhteiskuntaa edustavien tahojen kanssa (Mawdsley 2011). Hauraassa tai alikehittyneessä yhteiskunnassa on myös väkivaltaa vastustavan organisaation mielekäästä tehdä yhteistyötä kehittyneitä tai lupaavasti kehittyvää yhteiskuntaa edustavien tahojen kanssa. Kysymys on tavoista ajaa omia intressejään kärsivällisesti, väkivallattomasti ja rauhanomaisesti.

⁶ Esimerkiksi Suomessa kansalaisjärjestöjen rooliksi tarkentui tässä yhteydessä yhtäältä levittää globaalin solidaarisuuden sanomaa suomalaisten keskuudessa ja toisaalta kehittää kehitysmaihin toimivaa kansalaisyhteiskunnan mallia (Kontinen 2007; Leskinen 2003).

⁵ Kiitämme meille nimettömäksi jäänyttä arvioitsijaa, joka ehdotti, että sisällyttämme evaluaation eli arvioinnin eksplisiittiseksi osaksi ”teollisuuden” määritelmäämme.

Auttaminen ja hyötyminen

Bourdieu'n mukaan "lahjojen" antaminen on ihmisten välinen järjestelmä, joka eroaa satunnaisesta seuranpidosta tai muusta ajanvietteestä (Bourdieu 2005; "lahjan" käsitteestä, ks. Mawdsley 2011).⁷ Lahjaa ei tämän määritelmän mukaan anneta hyväntahtoisuuttaan, vaan odotetaan vastalahjaa (Swedberg 2003). Vähintäänkin odotetaan lahjansaamisen arvostamista (Offer 1997).

Jo ensimmäisen annetun lahjan on taipumus alustaa kahden ihmisen tai yhteisön välille vastavuoroisuuden normia, jonka mukaan lahjan anto osoittaa molemminpuolista arvostusta, joka takaa myös jatkossa sosiaalisen kanssakäymisen kitkattomuuden ja soljuvuuden. Mitä pyyteetömmämmäksi toinen tulkitsee ensimmäisen antaman lahjan, sitä enemmän sosiaalinen tilanne edellyttää tältä toiselta ensimmäistä kohtaan osoitettua arvontantoa ja vastavuoroisuutta (Offer 1997). Ajan myötä lahjoja toisilleen antaneet ja toisiaan arvostavat usein löytävät toistensa kaltaisia ja muodostavat keskinäisiä odotuksia ja ryhmiä, joiden puitteissa annetut lahjat ovat ryhmän sisällä käypää valuutaa.

Sosiologisesta näkökulmasta lahjojen välittämää sosiaalista vaihdantaa voidaan pitää kaupankäynnin vanhimpana muotona. Tällaiseen "lahjatalouteen" liittyy – parhaassa tapauksessa tehokkaasti ja johdonmukaisesti – päätöksiä, jotka ohjaavat kenen yksilön tai minkä toisen ryhmän tai muun tahon kanssa kilpaillaan sekä kenen tai minkä kanssa tehdään yhteistyötä (Stirrat & Henkel 1997). Kun toiminta tapahtuu verrattain pienessä mittakaavassa, lahjatalous toimii vaihdannan muotona aluksi hyvin (Vincent 1978; ks. Brinton & Nee 1998). Kuitenkin tilinpito kustannuksista ja hyödyistä jo kahdenkin

ihmisen välillä on vaikeaa. Ihmismäärän tai etäisyyksien kasvu, tai sosiaalisen kehityksen monimuotoistuminen, saavat aikaan, että lahjavaihdannan piiri kasvaa. Esimerkiksi hajallaan olevien ihmisten edustaessa useampaa kuin yhtä maata ja kulttuuria käy niin, että lahjojen, vastalahjojen ja arvonnannon asianmukaiset mittasuhteet rapautuvat. Yksittäistä ihmistä on entistä vaikeampi nähdä keskeisenä toimijana. Yksilöön voidaan liittää virheellisiä uskomuksia siitä, miten hän on osa jotakuta sosiaalista ryhmää, jonka jäsenet ovat jo ylen määrin saajan (he ovat velkaa) tai antajan puolella (heille pitää maksaa takaisin) (Hardin 1995).

Kun velkaa maksetaan lahjataloudessa takaisin, vastalahja saattaa tulla pitkänkin ajan kuluttua (Offer 1997). Aivan samalla tavalla kuin kaupankäynnissä yleensä on maksuehtoja, lahjan ja vastalahjan välillä voi olla molempien osapuolien hyväksymä aikaviive. Maksu voi myös kiertää kolmansien osapuolten kautta (Mawdsley 2011; Bourdieu 2005). Lahjatalouden suhteiden monimutkaistuuessa vaarana kuitenkin on, että annettujen ja saatujen lahjojen tilinpito ei erota lahjaa ja vastalahjaa toisistaan; tilinpito "menee sekaisin" (Pyyhtinen 2005).

Organisoituminen ja sen välilliset vaikutukset

Lahjojen antamiseen ja vastaanottamiseen liittyy pieni mittakaava ja jokapäiväisen vuorovaikutuksen normittaminen (Vincent 1978). "Organisoituminen" puolestaan mahdollistaa ihmisten sosiaalisten suhteiden suuren luokan mittakaavan ja monimuotoisuuden hallinnan (Scott & Davis 2007). Organisoituminen toimii välittävänä sosiaalisena mekanismina yksilö- ja yhteiskuntatasojen välillä. Kehittyneessä ja vakaassa yhteiskunnassa organisoituminen merkitsee yleensä, että ryhmä rekisteröityy viralliseksi oikeushenkilöksi, jolla voi olla varoja, oikeuksia, velkoja ja sitoumuksia, joita ei ole sellaisenaan kenelläkään yksittäisellä ihmisellä. Tietyllä ryhmälle muodostuu päämääriä tai tavoitteita ja resursseja sekä jonkinlainen nimetty johtajan vakanssi ja sääntöjä johtajan valitsemiseen.

Kehittyneessä ja vakaassa yhteiskunnassa yllämainitun kaltaisia oikeushenkilöitä ovat esimerkiksi julkisorganisaatio, kaupallinen yritys ja kansalaisjärjestö. Näillä kolmella organisaatiotyyppil-

⁷ Emme Mawdsleyn (2011) mukaan institutionaalisen näkökulman juuret ovat taloussosiologiassa, josta sosiologia ja taloustieteet ovat myöhemmin eronneet erillisiksi tieteenaloikseen. Nimenomaan sosiologia, esimerkiksi Bourdieu, on omaksunut antropologiasta näkemyksen, että auttaminen on ennakkoehto markkinaehtoiselle vaihdannalle, valtiovalan harjoittamalle resurssien uusjalle, tai molemmille. Taloussosiologia ja taloustiede ovat sen sijaan nähneet auttamisen vuorovaikutuksena, joka on ennemmin vaihtoehto kuin ennakkoehto markkinaehtoiselle vaihdannalle tai valtiovalan harjoittamalle resurssien uusjalle (ks. esim. Swedberg 2003). Tässä artikkelissa otamme vaikutteita kaikista näistä tieteenaloista, mutta painotamme sosiologiaa ja antropologiaa enemmän kuin taloussosiologiaa ja taloustiedettä, mitä tulee auttamiseen, vuorovaikutukseen tai lahjan käsitteeseen.

lä on eroavaisuuksia sen osalta, mitä tulee niiden intresseihin ja toimintaan (Olsen 2008). Julkisorganisaatioissa intressi on yhteiseksi koettujen asioiden hoitaminen ja poliittisen päätöksentekojärjestelmän linjaamien toimenpiteiden paikallinen, kansallinen ja kansainvälinen jalkauttaminen. Esimerkiksi suomalaisille julkisorganisaatioille on tyypillistä painottaa pohjoismaalaisen hyvinvointimallin mukaisen sosiaalisten tai terveyspalveluiden ja kaikille kuuluvan peruskoulutuksen merkitystä riippumatta siitä, puhutaanko Suomesta vai ulkomaasta.

Kansalaisjärjestöllä on taas ainakin osittain normatiivinen tai ideologinen intressi, mistä kehitysyhteistyössä perinteinen esimerkki on uskonnollinen lähetystyö. Esimerkiksi yhdysvaltalaisia yleishyödyllisiä, kehitysyhteistyöhön osallistuvia kansalaisjärjestöjä tutkittaessa on havaittu, että julkisen rahoituksen varassa toimivilla järjestöillä on taipumus panostaa raportointiin ja muihin vastaavia kiinteitä kustannuksia aikaansaaviin toimenpiteisiin niitä rahoittaville julkisorganisaatioille. Kun kansalaisjärjestön rahoituslähteet ovat olleet yksityisiä, kansalaisjärjestöllä on vastaavasti havaittu olevan taipumusta painottaa yhteistyötä kohdemaassa olevien yhteisöryhmien kanssa ja hyödyntää tätä perusteluna haettaessa kotimaasta jatkorahoitusta (Nunnenkamp & Oehler 2012; ks. myös Brown 2000).

Kaupallinen yritys pyrkii määritelmän mukaan panostamaan taloudellisesti kannattavan liiketoiminnan synnyttämiseen ja/tai kasvattamiseen valituilla kohdemarkkinoilla kehittyneessä tai kehityksessa.

Painotusten lisäksi kehitysyhteistyöhön osallistuvat tahot organisoituvat eri tavoilla saaja- tai antamispuolelle riippuen siitä, minkälaisen kumppaniorganisaatioiden kanssa ne ovat säännöllisesti tekemisissä. Julkishallinnon edustaja odottaa, että omassa maassa hyviksi havaittujen poliittisten linjanvetojen ja hyvien käytäntöjen ulottaminen yli kansallisten rajojen edistäisi sekä kansallisen vaikutusvallan kasvua että oman uran kehitystä. Kansalaisjärjestön työntekijä tai lähetystyöntekijä voi taas odottaa, että toiminta kääntyisi hyväksi havaituksi paikalliseksi käytännöksi, oman järjestön maine kasvaisi ja kehityksensä kansalliset mahdollisesti jopa omaksuisivat käytännön taustalla olevat normit ja ideologian.

Kaupallisessa yrityksessä on tyypillistä olettaa, että markkinoiden näkömätön käsi varmistaa

myös vastaanottajamaassa tapahtuvan taloudellisen hyödyn, jos siellä toimivan yrityksen myynti ja voitto kasvavat. Tällaisten hiljaisten odotusten tai oletusten välilliset vaikutukset voivat olla välittömiä vaikutuksia merkittävämpiä (North 1990). Tämä koskee esimerkiksi kehitysmaan luonnonvaroja hyödyntäviä kaupallisia yrityksiä ja niiden yhteiskuntavastuuta (tai sen puutetta) (Olsen 2008).⁸ Vaikka toiminnan ohjelmointiin, kaupallistamiseen tai normittamiseen sisältyisi-kin yleisellä tasolla pyyteetöntä auttamista, kukin organisaatiotyyppi tekijämaassa auttaa kansalaisia, kohdemaata tai asiakkaita kohdemaassa omalla tavallaan.

Kohdeilmiö, aineisto ja lähestymistapa

Tarkastelemme tässä artikkelissa kehitysyhteistyöhön osallistuneiden tahojen – lähinnä yksityisen sektorin ja kansalaisyhteiskuntaa edustavien järjestöjen – ”kamppailua” Suomen julkisen kehitysyhteistyön kentällä ”lahjatalouden” näkökulmasta. Julkisen vallan päätökset yhteistyön painopisteistä ovat tämän mukaan ohjanneet edunsaajaryhmien ”kamppailua” sen osalta, miten ja kenen toimesta kehitysyhteistyötä käytännössä tehdään kehityshankkeiden avulla (Stirrat & Henkel 1997).

Määrittelemme kehitysyhteistyön julkiseksi kehitysyhteistyöksi OECD:n määritelmän mukaan (Ulkoasiainministeriö 2004):

[k]aikkia julkisen sektorin toimenpiteitä avustusvirtojen ohjaamiseksi kehitykselle tai monenkeskisille kehitysapua antaville järjestöille, laitoksille tai yksiköille. Avustusvirrat voivat olla rahavarain, kiinteän pääoman ja tavaroiden sekä palveluiden siirtoa kehitysmaahan tai tuottamista kehitysmaata varten. Myös ns. henkisen pääoman muodostus kehitysmaassa eli tietojen ja taitojen siirto ja kykyjen kehittäminen sisältyy avustusvirtoihin. Kehitysyhteistyöksi laskettavien avustusvirtojen edellytyksenä on, että toiminnan pääasiallisena tavoitteena on kehitysmaiden taloudellinen kehitys ja hyvinvointi [ja että] myönnetyn tuen lahja-aste on vähintään 25 prosenttia.

⁸ Mainittakoon, että vaikutukset eivät aina ole kielteisiä. 1800-luvulla Suomeen muutti ulkomailta yrittäjiä tai sellaisiksi myöhemmin ryhtyviä, kuten James Finlayson, Hans Gutzeit, Karl Fazer ja Christian Oesch. He toivat maahan uudenlaista yrittäjyyshenkeä, uutta teknologiaa sekä uusia tai erilaisia käsityksiä yhteiskunnallisesta työnjaosta, kaupallistettavista tuotteista ja palveluista, mikä kaikki ei ole voinut olla jättämättä (myös) jälkiä suomalaisen yhteiskuntaan.

Analyysimme perustuu ulkoministeriön julkisen arkistomateriaalin pohjalta koostettuihin kuvauksiin. Aineisto kattaa yhtäältä kuvauksia kehitysyhteistyön historian alkutaipaleelta esimerkiksi Suomen kirkon lähetystyöstä ja toisaalta vuosittaisista kehitysyhteistyökertomuksista ja tilastoista, jotka osoittavat *julkisen kehitysyhteistyön* määrärahojen jakautumisen viimeisen 60 vuoden aikana. Olemme täydentäneet arkistoaineistoa historiallisella sekundääriaineistolla (esim. ”Lähetien kokous 1937” teoksessa Halmetoja 2008), taustoittavalla analyysillä (mitä kautta olemme esim. purkanee auki käsitteitä kuten ”riippuvuusajattelu” Kehitysyhteistyökomitean mietinnössä 1978) sekä identifioineet arkistoissa usein nimettöminä esiintyviä suomalaisyrityksiä (esim. Jaakko Pöyry Oy). Sekundääriaineistoa kehitysyhteistyön alkujuurista, kirkon toiminnasta, kehitysyhteistyön käsitteistä, kansalaisjärjestöistä ja yrityksistä olemme keränneet yleisesti saatavilla olevista lähteistä suomalaisten yliopistojen kirjastoista.

Muutoin teksti sisältää kaikki viitteet käytettyyn aineistoon – komiteamietinnöistä koostettujen, taulukoitujen määrärahojen jakautumiseen vuosittain emme ole erikseen lisänneet viitetietoja. Arkistoaineisto ja sitä täydentävä aineisto on ensisijaisesti arkistoaineistoon perustuvassa historiallisessa kuvauksessa erotettu toisistaan siten, että täydentävien aineistojen viitteet on merkitty siten, että niiden edessä on ”ks.”. Poikkeuksena tähän suuntaan ovat suorat lainaukset täydentävän aineiston tutkimusraporteista, joista ”ks.” on jätetty pois (lähinnä jo mainittu ”Lähetien kokous 1937”, Halmetoja 2008).

Lähetysseuran organisoituminen kehitysyhteistyöksi

Suomalaisen kehitysyhteistyön voidaan sanoa alkaneen 1860-luvulla. Kristinuskon levittämiseen perustunut Suomen Lähetysseuran toiminta nykyisen Namibian alueella ja siitä alkanut ulkomaanapu loi toiminnallaan ensimmäiset yhteydet Suomen ja kehitysmaiden välille (ks. Leskinen 2003). Kohdemaan asukkaiden kanssa suomalainen lähetystyöntekijä ei ollut valmis tekemään varsinaista yhteistyötä, vaan ”tehtävä oli neuvoa (...) Jumalan suurena lahjana” (Lähetien kokous 1937). Lähetystyössä lähtökohta oli toimia ”paikallisen väestön kasvattajina ja opet-

tajina” (Halmetoja 2008). Vähitellen lähetystyö alkoi kuitenkin sisältää myös aineellisen puutteen ja hädän torjuntaan liittyviä muotoja. Kehitysmaiden asukkaita ei nähty pelkästään lähetystyön kohteina vaan myös materiaalista apua tarvitsevinä lähimmäisinä.

Lähetysseura muutti 1960-luvulla nimensä Kirkon ulkomaanavuksi eli KUA:ksi (Kehitysyhteistyökomitean mietintö 1978). Intressinsä uudelleen määritelleenä ja organisaationensa uudelleen nimeämänä KUA tulitaisiin tulevana vuosikymmeninä näkemään yhtenä esimerkkinä kansalaisyhteiskunnan kumppaniorganisaatiosta, jonka kautta julkiseen kehitysyhteistyöhön tarkoitettuja julkisia määrärahoja voitaisiin kanavoida.

1950- ja 1960-luvut: Suomalaisen julkisen kehitysyhteistyön alku

Suomen valtion julkinen kehitysyhteistyö – erotuksena kirkon ulkomaanavusta – sai alkunsa 1950-luvulla, jolloin Suomi muun muassa vuonna 1955 liittyi Yhdistyneiden kansakuntien (YK) jäseneksi (Kehitysyhteistyökomitean mietintö 1978). Taulukot 1 ja 2 kuvaavat Suomen julkisten eli valtion kehitysyhteistyömäärärahojen kehitystä vuosina 1952–2009.

Liittyessään YK:n eli kansainvälistä yhteisvastuuta edistävän järjestön jäseneksi Suomi sitoutui edelleen kirkon ulkomaanavun perinteen mukaisesti auttamaan köyhiä lähimmäisiä kehitysmaissa. Pyyteetön auttaminen kuului YK:n toiminnassa länsimaana esiintymisen parametreihin ja pelisääntöihin. Kohdemaiden talousjärjestelmää piti kehittää siten, että nämä ennen pitkää muuttuisivat länsimaiden kaltaisiksi (Kehitysyhteistyökomitean mietintö 1969).

Suomen julkisen kehitysyhteistyön panostukset kohdistuivat alkuvaiheessaan monenkeskiseen yhteistyöhön, ja mallia kehitysavun järjestämisestä otettiin muilta Pohjoismailta. Apu kanavoitui aluksi YK:n eri kehitysohjelmien tukemiseen, joissa ajan hengen mukaisesti painopisteenä oli kehitysvaikutusten aikaansaaminen teknistuotannollisen osaamisen kohentamisen kautta. Länsimaissa tehtiin noihin aikoihin paljon tutkimuksia, joiden tulokset tukivat oletuksia kehitysavun ja kehitysmaiden taloudellisen kehityksen autuaiksi tekevästä voimasta (Rostow 1956; 1960).

Suomessa vain harvalukuinen ja hajanainen joukko kirkon ulkomaanavun, joidenkin mui-

Taulukko 1. Suomen julkisen kehitysyhteistyön vuosikymmenet

	1950–1960-luvut	1970-luku	1980-luku	1990-luku	2000-luku
Kansalaisjärjestöt, mukaan lukien kirkko	Ei asemaa (lähetystyötä ei tilastoida julkisena kehitysapuna/-yhteistyönä)	Marginaalinen, kehittyvä toiminnallistaja	Merkitykseltään nouseva toiminnallistaja	Keskeinen toiminnallistaja	Keskeinen toiminnallistaja
Yritykset	Marginaalinen "toiminnallistaja"	Keskeinen toiminnallistaja	Keskeinen toiminnallistaja	Merkitykseltään laskeva toiminnallistaja	Marginaalinen toiminnallistaja mutta poliittisessa retoriikassa nouseva
Julkinen valta	Tuotannollis-taloudellinen "kehitysapu", jossa kaikki marginaalista	Tuotannollis-taloudellinen "kehitys"	Tuotannollis-taloudellinen ja "sosiaalinen kehitys"	Sosiaalinen kehitys keskiöön, tuotannollis-taloudellinen kehitys marginaaliin	Sosiaalinen ja tuotannollis-taloudellinen kehitys molemmat keskiössä

Taulukko 2. Kehitysyhteistyömäärärahojen ja maksatusten kehitys Suomessa 1961–2008. (Lähde: Ulkoasiainministeriö.)

Vuosi	Määrärahat, Milj. euroa	Maksatukset käypä hinta, Milj. Euroa	BKTL, Milj. Euroa	Määrärahat/BKTL, (%)
1984	188,1	179,7	50 020	0,38
1988	430,7	427,6	74 594	0,58
1990	615,4	544,0	87 112	0,71
1994	312,9	254,8	84 444	0,37
1998	373,9	356,3	114 409	0,33
2000	421,2	402,4	131 352	0,32
2004	545,6	547,2	153 425	0,36
2008	830,4	789,7	184 879	0,45

den uskonnollisten lähetysseurojen ja suomalais-yritysten ulkomaankauppaosastojen henkilöstöä tunsivat kehitysmaiden arkea. Näistä KUA sekä muut kirkon tai sitä lähellä olevat lähetysjärjestöt olivat edelläkävijöitä ja niiden hankkeisiin kanavoitiin myös julkiseen kehitysyhteistyöhön tarkoitettuja, vielä vaatimattomia määrärahoja.

Julkista kehitysyhteistyötä hallinnoivassa ulkoasiainministeriössä kirjattiin 1960-luvun puolella tuolloin alkamaisillaan olevan kahdenvälisen kehitysyhteistyön toteuttamiseksi periaatteita, jotka olivat lähellä kirkon arvomaailmaa (Ulkoasiainministeriö 1969). Ulkoasiainministeriön tuoloinen kehitysaputoimisto esiintyi julkisessa kehitysavussa ja siihen liittyvissä yhteiskunnallisissa keskusteluissa tasapainottavana voimana taloudellisen kehityksen ja siihen liittyvän teknolo-

gisen asiantuntemuksen sekä toisaalta sosiaalista vastuuta ja globaalia solidaarisuutta painottavan pyyteettömän auttamisen osalta. Ulkoasiainministeriön neuvoa-antavaksi elimeksi vuonna 1966 perustetussa Kehitysapuasiain neuvottelukunnassa puolestaan muistutettiin, että taloudellista kehitystä ei pitänyt painottaa enemmän kuin sosiaalista kehitystä (Kehitysyhteistyökomitean mietintö 1969).

Taloudellinen kehitysapu sisälsi alkuvaiheeseen pienimuotoista toimintaa erityisesti suomalaisteollisuuden perinteisillä vahvuusalueilla, kuten metsähallinnossa, osuustoiminnan kehityksessä ja rakennusalaalla. Suomalaisen Pöyry-konsernin nousua globaalisti toimijaksi valitsemillaan teollisuusaloilla 1960-luvulta lähtien voidaankin selittää osin osallistumisella kehitysyh-

teistyön toteutukseen (ks. Ainamo 2005). Osa suomalaisrahoitetusta monenkeskisestä yhteistyöstä kanavoitui takaisin suomalaisille asiantuntija- ja konsulttitoimeksiantoina.

1970-luku: Yhteisvastuu ja kansainvälinen solidaarisuus

Modernisaatiouskon osittaisena vastakohtana 1950-luvulla alkunsa saanut ”riippuvuusajattelu” voimistui kansainvälisenä poliittisena virtauksena 1970-luvulla. Vuonna 1974 YK:n yleisistunnossa hyväksyttiin ”Uusi kansainvälinen talousjärjestys” (*New International Economic Order*), jossa korostettiin eriarvoisuutta rikkaan pohjoisen ja köyhän etelän välillä. Taustalla oli ikiaikainen ihanne kaikkien ihmisten tasa-arvoisuudesta, mihin nivoutui länsimaisten osalta kristillisen lähetystyön perinne. Tämän mukaan oli eettisesti kestämätöntä, että maailman väestön valtaosan oli mahdotonta tyydyttää perustarpeitaan (Kehitysyhteistyökomitean mietintö 1978, 55). Kehitysmaiden omaa teollista osaamista sekä infrastruktuuria oli kasvatettava. ”Kysymystä [kehitysmaakaupan lisäämisestä] ei saa nähdä pelkästään vienninedistämisenä vaikka juuri viennin kasvattamiseksi onkin paljon tehtävissä, vaan [on syytä edistää] myös yleistä sopeutumista kansainvälisen talouden rakennemuutokseen.” (Mt.)

Uusi kansainvälinen talousjärjestys näyttäytyi käytännönläheisenä toimintaohjelmalla globaalin kaupan ja talouden poliittisesta ohjaamisesta hallitusten välisillä päätöksillä. Muiden Pohjoismaiden tavoin entistä vauraamman Suomen oli tunnettava yhteisvastuuta eli solidaarisuutta maailman kaikkia ihmisiä kohtaan (ks. Riddell 2007); Suomen oli pyyteettömästi autettava köyhempään muiden yhteispohjoismaiden ideologian tavoin. Samalla yhteistyö myös vahvistaisi Suomen asemaa kansainvälisen yhteistyön institutionaalisessa kentässä.

Suomen Valtioneuvosto otti kehitysavun osaksi virallista poliittisten instrumenttiansa arsenalia. Ulkoministeriön kehitysaputoimisto nimettiin kehitysyhteistyöosastoksi, ja kehitysyhteistyöstä tuli ulkopoliittikan yleinen ja yksi päälinjallisista intresseistä. Ulkoministeriössä valittiin muiden Pohjoismaiden tavoin kahdenvälisiä kohdemaita, kuten Tansania, Kenia ja Nigeria Afrikassa sekä Kiina Aasiassa, joiden kehittämiseen sitouduttiin osana pohjoismaista perhetta. Kehitysyhteistyöstä tuli osa ulkopoliittikkaa, ja sitä alettiin asettaa Suomessa osaksi merkityk-

sellisiä ulkopoliittisia ja sitä kautta yhteiskunnallisia keskusteluja.

Toisin kuin julkisorganisaatioissa, suomalaisissa yrityksissä ei löytynyt ainakaan näkyviä merkkejä pyyteettömästä auttamista (ks. Pietilä 1979; 2000; ks. Swantz 2003, 31; ks. Karjalainen 2007). Taloudellinen korvaus oli yrityksille yleisintressejä ja näihin liittyviä yleviä julistuksia tärkeämpää. Yritysten hankkeet olivat suomalaisen teollisuuden perinteisillä osaamisalueilla metäteollisuudessa ja yhdyskuntasuunnittelussa. Taravientä täydensivät konsulttipalvelut. ”Tekninen apu” sisälsi tietojen, taitojen ja erilaisen asiantuntemuksen vientiä, jolle alkoi olla myös kysyntää kansainvälisesti. Ruotsin kehitysyhteistyötä koordinoivan SIDA:lla (*Swedish International Development Agency*) oli ollut 1960-luvun alusta lähtien Vietnamin julkista kehitysyhteistyötä. SIDA:n koulutus- ja terveyshankkeet Vietnamin olivat onnistuneet hyvin, mutta satamanrakennusprojekti Bat Bongissa ei ottanut onnistuakseen. SIDA palkkasi Pöyryn rationalisoimaan projektin johtamisen ja toteutuksen (ks. Ainamo 2005).

Myös laajemmin julkisen kehitysyhteistyön painopiste säilyi käytännössä edelleen tuotannossa ja talouden perusrakenteiden tukemisessa: ”tärkeä osuus kehitysmaiden tuotannossa ja tuotteiden markkinoinnissa on suurilla monikansallisilla yhtiöillä, mikä asettaa suomalaisetkin yritykset entistä vaikeampaan kilpailutilanteeseen” (Kehitysyhteistyökomitea 1978, 113). Ponnisteluja kehitysmaakaupan lisäämiseksi oli tästä näkökulmasta edelleen tehostettava: kohdemaiden kansalaisten ostovoimaa oli lisättävä niin, että heillä olisi varaa ostaa suomalaisia tuotteita.

Kehitysyhteistyön hankkeistuksen yritysveitoiselta vaikuttava arkipäivä asetti myös julkisille päätöksentekijöille poliittisia paineita ryhtyä sanoistaan tekoihin, mikäli se halusi olla uskottava (Kehitysyhteistyökomitean mietintö 1978). Kahdenvälisen kehitysyhteistyön ja multilateraalisen eli kansainvälisten organisaatioiden kanssa tehtävän yhteistyön oheen alkoi kuitenkin kehittyä uusi, ajan kansainvälisten esikuvien mukainen kehitysyhteistyön muoto. Käytännössä tämä tarkoitti Kirkon ulkomaanavun toiminnasta mallia ottavien kansalaisjärjestöjen asteittaista osallistumista myös julkiseen kehitysyhteistyöhön (ks. Kontinen 2007). Julkinen valta – ulkoasiainministeriö – pyrki aktivoimaan suunnitelmallisesti kansalaisjärjestöjä, valmentaen niitä osaksi jul-

kista kehitysyhteistyötä ja sen toteutusta (Kehitysyhteistyökomitean mietintö 1978). Vuonna 1976 kehitysyhteistyön määrärahoista tuettiin kansalaisjärjestöjen tekemää kehitysyhteistyötä 285 000 markalla (Kehitysyhteistyökomitean mietintö 1978, 93).

1980-luku: Voimakkaan kasvun kausi – kaikkea kaikille

Jännite ihmisten auttamisen ja itsekkäiden taloudellisten tavoitteiden välillä kasvoi kehitysyhteistyössä 1980-luvulla. Yhtäältä erityisesti kahdenvälisessä kehitysyhteistyössä toimialakohtaiset määrärahojen maksatukset teolliselle ja tuotannolliselle toiminnalle pysyivät läpi 1980-luvun korkealla tasolla. Kaivostoiminta ja rakentaminen kattoivat esimerkiksi vuoden 1981 kahdenvälisten kehitysyhteistyövarojen maksatuksista yhä 32 prosenttia (Foreign Ministry of the Republic of Finland, 1983). Tuotannollisen toiminnan tukeminen -määrärahoja kohdistettiin läpi vuosikymmenen myös suurten infrastruktuuriurakoiden rahoitukseen (Suomen Kehitysyhteistyö 1989).

Toisaalta Suomessa oli kasvavan elintason myötä varaa kehitysyhteistyömäärärahojen kasvattamiseen myös ei-taloudellisen tuen osalta. ”Sosiaalisen kehityksen” piiriin kuuluvat toimialueet nousivat vuosikymmenen loppuun mennessä ensi kertaa kattamaan lähes kolmasosan julkisen kehitysyhteistyöstä (Suomen Kehitysyhteistyö 1989, 49). Terveystuhoon, opetussektoriin, maatalouteen ja muihin sosiaalisen kehityksen piiriin kuuluviiin hankkeisiin panostettiin merkittäviä määriä kehitysyhteistyövaroja. Kehitysyhteistyön voimakas kasvu tarvitsi kuitenkin myös toteuttajia. Kansalaisjärjestötoiminnan tukeminen olikin merkittävässä myötätuulesa 1980-luvulla (mt., 49). Kyseisellä vuosikymmenten rakennesopeutusohjelmien myötä kansalaisjärjestöt hankkivat vahvan asiantuntemuksen tiettyjen sektorien kehitysyhteistyöstä, mikä vahvisti alullaan olevaa sektorikohtaista tukea kehitysyhteistyön piiriin kuuluvissa valtioiden välisissä hankkeissa. Kun kansalaisjärjestöjen vapaaehtoistyöntekijöistä valmennettiin entistä ammatitaitoisempia kumppaneita, hankkeilla oli ensi kertaa tekijöitä, joilla oli osaamista toteuttaa monikulttuurisia, sosiaalisen kehityksen hankkeita (ks. Kontinen 2007, 62).

Kansalais- ja lähetysjärjestöjen kehitysyhteistyön maksatukset olivat vuonna 1989 jo 80 mil-

joonaa markkaa. Hankkeiden lisäksi tukea annettiin myös kansalaisjärjestöjen tiedotukseen (137 järjestöä) ja Kehitysyhteistyön palvelukeskuksen kehitysjoukkojen työhön. Ulkoasiainministerio olisi halunnut kasvattaa mittakaavaa nopeamminkin, mutta kansalaisjärjestöt eivät sen mielestä olleet vielä valmiita tähän (Suomen Kehitysyhteistyö 1989, 65). Kansallisjärjestöjen oli itse etsittävä kohteensa ja yhteistyökumppaninsa kehityksimaista. Niiden odotettiin suunniteltavan myös hankkeiden sisältö ja tavoitteet. Ulkoasiainministerio kannusti kasvavassa määrin kansalaisjärjestöjä hakemaan näihin tarkoituksiin kehitysyhteistyön ”toiminnallistamisvaroja” (Kontinen 2007, 62).

Samaan aikaan ulkoasiainministerio pyrki opettamaan myös suomalaisille kaupallisille yrityksille kansainvälisten rahoituslaitosten, erityisesti Maailmanpankin käytäntöjä. Suomalaisyrittysten tuli sovittaa hankkeensa kohdemaan kehitystrategioiden mukaisiksi. Oli tärkeää kyetä osoittamaan kansainväliselle rahoittajalle, että hanke hyödytti kumppanimaan kehitystä laajemmin kuin vain teknis-taloudellisesti tai teknologisesti (Suomen Kehitysyhteistyö 1989).

1990-luku: Kansalaisjärjestötoiminta ja altruismi selättävät teollisuuden ja talouden logiikan

1990-luvun alussa, kun kaupallisten yritysten odotettiin etsivän itselleen kansainvälistä rahoitusta, Suomea kohtasi ankara taloudellinen lama. Sen seurauksena TTT:n eli taloudellisen, teollisen ja teknologisen yhteistyön edistämiseen kanavoidut määrärahat vähenivät merkittävästi kokonaismäärärahojen ohella. Taloudellisen tilanteen kohentumisen myötä vuodesta 1995 alkaen TTT-määrärahat palautuivat osittain, mutta ne pysyivät läpi vuosikymmenen edelleen suhteellisen alhaisella tasolla, alle 12 miljoonassa markassa (Suomen kehitysyhteistyön perustilastot 2000). Vuoteen 1999 mennessä sitoumukset talouselämän perusrakenteiden ja tuotannon kehittämiseen olivat enää 5,3 ja 4,9 prosenttia (Suomen kehitysyhteistyö 1999, 57). Yritysten osallistuminen kehitysyhteistyön toteutukseen nähtiin kuitenkin tärkeänä. Kehitysluotot ja korkotukihankkeet olivat tulleet jo aikaisemmalla vuosikymmenellä osaksi kehitysyhteistyön instrumenttivalikoimaa. Monin paikoin tuki yhdistettiin suomalaisyritysten vientiponnisteluihin, ja riskittömät instrumentit kasvattivat kysyntää erityisesti laman aikana, mutta johtivat myös vä-

rinkäytöksiin ja oikeudenkäynteihin 1980-luvulla esimerkiksi kehitysluottojen osalta Perussa ja 2000-luvun alussa korkotuen osalta Costa Ricassa (Pakkasvirta 2012, 41–52).

Yritysten roolin pieneneminen sekä kansalaisjärjestöjen roolin ja sosiaalisen kehityksen hankkeiden kasvu yhdessä merkitsivät, että yhteys Suomen kansalliseen teknis-tuotannollisen agendan ja kehitysyhteistyön välillä heikkeni ja TTT väheni. Sosiaalisen kehityksen hankkeisiin ohjautui vuosikymmenen loppuun mennessä 34 prosenttia kaikista sitoumuksista (Suomen kehitysyhteistyö 1999, 57).

Edellisellä vuosikymmenen valmennuksen ja koulutusvarojen myötä julkisen vallan panostus ja luottamus kansalaisjärjestöjen ammattitaitoon vahvistui edelleen, kun järjestöt omaksuivat samoja projekti-, ohjelmointi- ja budjetoitijärjestelmiä hanketoteutuksessaan kuin ulkoasiainministeriö (ks. Kontinen 2007). Parhaiten uudet johtamismenetelmät omaksuneet kansalaisjärjestöt saivat aiempiin vuosikymmeniin verrattuna runsaasti enemmän rahoitusta. Niistä tuli ulkoasiainministeriön institutionaalisia kumppaneita ja monissa tapauksissa yrityksiä olennaisempi osa kehitysyhteistyötä.

Kansalaisjärjestöt toivat kehitysyhteistyön suunnitteluun ja toteutukseen uusia toimijoita ja toimintatapoja (tiedotus, Kehitysyhteistyön palvelukeskus). Kansalaisjärjestökentän tietämystä ja osaamista edistettiin samalla tavoin kuin aikaisemmilla vuosikymmenillä TTT-toimintaan liittyvää insinööriosuamista. Kasvava kansalaisjärjestöjen rooli heijastui osaksi suunnittelua ja toteutusta painopisteiden osalta ja siten vahvisti niiden asemaa määrärahoja ajatellen.

Kansalaisjärjestöille osoitetut määrärahat kasvoivat 1990-luvun loppuun mennessä 185 miljoonaan markkaan, mikä oli jo 13 prosenttia koko kahdenvälisestä avusta, ja niiden toiminta kohdistui jo yli 70 maahan (Suomen kehitysyhteistyön perustilastot 2000). Kansalaisjärjestöjen merkityksen kasvu oli kansainvälinen ilmiö, eikä Suomi ollut tässä mielessä poikkeus. Vähitellen syntyi tiivis edunsaajien, rahoittajien ja näiden välillä toimivien kansallisten ja kansainvälisten kansalaisjärjestöjen verkko, joka levittäytyi sekä pohjoisella että eteläisellä pallonpuoliskolla. Menestyksekkäimmistä pohjoisen pallonpuoliskon kansalaisjärjestöistä tuli ammattimaisesti toimivaa kansalaisjärjestöjen ”teollisuutta”, joiden poliittinen vaikutusvalta osana julkista ke-

hitysyhteistyötä ja päätöksentekoprosessia myös kasvoi merkittävästi.

Kansalaisjärjestöjen laajamittaisen koulutuksen ja niiden toiminnan integrointi ulkoministeriön toimintatapojen raameihin nähtiin ministeriössä tarpeellisina. Kun koulutusrupeama saatiin suoritettua, vuosikymmenen puolivälin jälkeen kansalaisjärjestöille ohjattava kehitysyhteistyövarojen kasvu tasaantui (Suomen kehitysyhteistyön perustilastot 2000; ks. Kontinen 2007).

Vuosikymmenen lopulla vuonna 1998 ulkoasiainministeriössä tehtiin päätös rahoittaa opetuksen ja koulutuksen sektorilla 450 000 markalla Afrikan yliopistoja, muun muassa Tansaniassa. Perusteluissa korostettiin korkeakoulujen ja yliopistojen roolia osana teknologisesti kehittyvää yhteiskuntaa Afrikassa (Suomen kehitysyhteistyö 1999). Muista Euroopan maista esimerkiksi Ruotsilla ja Ranskalla oli jo merkittävä yliopistotasaisen yhteistyön historia, mutta Suomessa vastaavan toiminnan tukeminen oli katkennut laman aikana tapahtuneen määrärahaleikkauksen myötä. Tieteellis-tekninen yhteistyö kehitysmaiden kanssa alkoi olla yhä kiinnostavampaa, ja esimerkiksi Afrikan maita alettiin nähdä uudessa valossa tulevaisuuden kasvumarkkinoina. Sektorista oli tulossa osa Euroopan unionin laajempaa tieteellis-teknologisen yhteistyön agendaan niin kutsuttujen kolmansien maiden kanssa.

Tieteen, tutkimuksen ja erityisesti tieto- ja viestintäteknologian oletettu vaikutus sosiaaliin, taloudelliseen ja ympäristöystävälliseen kehitykseen nähtiin yhä tärkeämpänä, ja sektorin vipuvaikutus kehitystavoitteiden saavuttamiseksi kirjattiin myös YK:n vuosituhattavoitteisiin.

Tieto- ja viestintäteknologian lupauksen ja Nokian nousun myötä aiemmin erillään toimineet sosiaalisen kehityksen ja TTT-toiminnan sektorit alkoivat uudelleen lähestyä toisiaan ulkoasiainministeriön organisaatiossa 1990-luvun lopulla (ks. esim. Dahlman & al. 2006).

2000-luku: Tietoyhteiskunta- ja innovaatiopolitiikka osana kehitysyhteistyötä

Nokian taloudellisen menestyksen ja Suomen tietoteknisen klusterin kansainvälistymisen myötä yhä useammalla kotimaassa kannuksensa hankki-neella toimijalla alkoi olla kokemusta myös kansainvälisistä teknologian tutkimus- ja tuotekehityshankkeista EU-tasolla.

Vuonna 2007 maksatukset olivat 56 miljoonaa euroa 300 kansalaisjärjestölle ja suunta oli edel-

leen kasvava (Suomen kehitysyhteistyö 2008). Kansainvälisesti TTT eli tieteellis-teknologiset taloudellinen yhteistyö teki uutta nousua 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä. Ympäristö- ja terveydenhuollon hankkeista ja niihin liittyvistä teknologiasovelluksista muodostui suomalaisten omimpia osaamisalueita. Sosiaalinen kehitys Suomessa ja kehitysmaissa edellytti uudella vuosituhanella kansalaisilta aiempaa enemmän tiedon käsittely- ja tulkintataitoja. Se edellytti myös yliopistoyhteistyötä ja kumppanuutta esimerkiksi Nokian ja muiden teknologiaa kehittävien ja kansalaisille palvelusovelluksia tuottavien suomalaisyritysten kanssa (ks. Dahlman et al. 2006; Aho 2011).

Suomen julkiset päätöksentekijät korostivat entistä enemmän ”tietoyhteiskunta- ja innovaatiopolitiikan” merkitystä laman aiheuttamasta aallonpohjasta nousulle. Tämä ei jäänyt huomaamatta myöskään Suomen kehityspolitiikan päättäjiltä. Myös kansainväliset yhteistyökumppanit kehitysrahoituslaitoksista kahdenvälisiin kumppanimaihin olivat kiinnostuneita ”Suomen tarinasta” ja verraten nopeasta, osin tiede- ja teknologiavetoisesta kehityskaaresta maatalousvaltaisesta alkutuotajasta korkean lisäarvon kuluttajatuotteiden globaaliksi toimijaksi. Suomi alkoi ottaa johtavaa roolia myös globaalisti, ja yhdessä Etelä-Afrikan kanssa maat olivat keskeisessä roolissa Maailman tietoyhteiskuntahuippukokous -prosessin ohjaamisessa 2003 Genevessä Sveitsissä.

Vuonna 2003 Etelä-Afrikka tarjosi Suomelle kahdenvälisen yhteistyön kohdentamista tietoyhteiskuntansa, taloutensa ja sosiaalisen sektorinsa kehittämiseksi. Maailman tietoyhteiskuntahuippukokous -prosessin vetäjinä yhdessä Suomen kanssa kunnostautuneet eteläafrikkalaiset uskoivat, että Suomen kaltaisella, nopeasti raaka-aineiden viejästä jälkiteolliseksi tieto- tai osaamisyhteiskunnaksi kehittyneellä maalla oli annettavaa niin erityisesti Etelä-Afrikalle kuin yleisemmin kehitysmaalle (ks. Dahlman & al. 2006). Tarjous korosti, että Suomi oli toiminut pyyteettömästi yli vuosisadan eteläisessä Afrikassa tavalla, jossa lahjana annetun avun määrä oli ollut merkittävä (Ulkoasiainministeriö 2004).

Suomen valtio tarttui Etelä-Afrikan tarjoukseen. 1990-luvulla taantuneen TTT-kehitysyhteistyön käynnistämisestä muodostui kuitenkin osin vastaavanlainen haaste kuin kansalaisjärjestöjen toiminnan suuntaaminen oli ollut 1970- ja 1980-luvuilla. Kristillis-pyyteettömän auttami-

sen ja taloudellisen itsekkyyden välisen heiluriliikkeen kääntyminen 1990-luvulla pyyteettömyyden suuntaan aukaisi paradoksaalisesti nyt seuraavalla vuosikymmenellä uusia poliittisia ja taloudellisia mahdollisuuksia, jotka liittyivät myös selkeästi sosiaalisen kehityksen tavoitteisiin.

Suomen kehityspoliittinen ohjelma 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen puolivälissä linjasi periaatteen, että kaikkien julkiseen kehitysyhteistyöhön kuuluvien politiikan sektorien piti olla mahdollisimman johdonmukaisia muiden Suomen politiikkasektoreiden kanssa (Suomen kehitysyhteistyö 2007). Ulkoasiainministeriö tuotti vuonna 2005 erityisen tietoyhteiskuntaan ja tieto- ja viestintäteknologiaan liittyvän kehityspoliittisen linjauksen, joka tulisi ohjaamaan myös sektorin hankkeiden suunnittelua ja toteutusta. Linjaus huomioi kehitysmaiden ja teollistuneiden maiden välille kasvamassa olevan ”digitaalisen kuilun”. Sen pienentäminen edellyttäisi suotuisan toimintaympäristön aikaansaamista kehitysmaissa siten, että huolehditaan tieto- ja viestintäteknologian saatavuudesta, siihen liittyvästä osaamisesta ja sääteilyjärjestelmistä sekä yksityisen ja julkisen sektorin kumppanuuksista keskeisten palveluiden tuottamisessa. (Ulkoasiainministeriö 2005.)

Linjaus painottui tieto- ja viestintäteknologiaan, mutta korosti erityisesti köyhyyden vähentämistä ja kestävästä tietoyhteiskuntakehityksen mahdollistamista kehitysmaiden omaehtoisen teknologisen kehityksen aikaansaamiseksi. Se peräänkuulutti, ei niinkään teknologian tai teknologisten ratkaisujen vientiä, vaan innovaatiopolitiikan ja innovaatio-instrumenttien asian- tunteen ja osaamista. Näkökulma oli pidemmän tähtäimen kehitysvaikutuksissa, jossa innovaatiopolitiikan ja innovaatiojärjestelmien – tai ainakin sen osien – vahvistamisella voitaisiin tukea paikallisiin olosuhteisiin soveltuvien strategioiden luontia sekä teknologioiden identifointia ja soveltamista esimerkiksi kaikille kansalaisille avointen palvelujen ja hyvän hallinnon vahvistamiseksi. Globaalina lähtökohtana oli tieto- ja viestintäverkkojen sekä niiden hyödyntämistä edistävän institutionaalisen ympäristön muodostama kokonaisuus, jossa laajapohjaiset julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet nähtiin välineinä YK:n vuosituhat-tavoitteiden saavuttamisessa tietoteknologian sovellusten avulla.

Suomi sitoutui voimakkaasti YK:n huippukouksen päätöksiin maailmanlaajuisen tietoyh-

teiskunnan kehittämistä. Maan ulkoasiainministeriö oli mukana, kun EU ja Afrikka suunnittelivat yhdessä, mitä tietoyhteiskuntakehitys merkitsee maanosien kahdenvälisen yhteistyön näkökulmasta (Järvelin & Lindy 2008, 4).

Kehitysyhteistyön näkökulmasta uusi politiikka merkitsi markkinauskon, riippuvuusajattelun tai yleiseen kansalliseen rationaliteettiin perustuvan intressin sijaan politiikkaa, joka oli ”avointa” ja korosti yhteistyötä kehitysmaakumppanin julkisorganisaatioiden ja yksityisen sektorin sekä kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kanssa kehitystavoitteiden saavuttamiseksi tieto- ja viestintätekniologian avulla. Kyse oli yhä useammin myös kansainvälisistä, mutta paikallisesti kiinnittyneiden innovaatioyhteisöjen verkostoista ja käyttäjälähtöisten teknologioiden tuottamisesta globaaleille markkinoille ja yhä useamman yhteiskunnan kansalaisen saavutettaviin.

Tässä tilanteessa pelin hengeksi Suomen rajojen sisäpuolella muodostuivat erityisintressien jännitteet sekä näiden hallittavissa mittasuhteissa tapahtuva hienovarainen kamppailu, jolle oli ominaista yhteistyön, tiedon ja ideoiden jakamisen ja riskinottohalukkuuden kulttuuri (Työ- ja elinkeinoministeriö 2008,10; Ulkoasiainministeriö 2009; ks. Ahola & Rautiainen 2009). Globaali toimintaympäristö oli nopeasti muuttuvaa, ja muutokseen vaikuttavia tekijöitä oli entistä enemmän, eikä muutosta miittaavaa parametreja saanut enää yhtä tarkkoiksi kuin aiemmin.

Suomen kehitysyhteistyö- ja innovaatiopolitiikka alkoivat olla yllättäen lähellä toisiaan, mutta ainakaan innovaatioympäristöä vahvistavaa kehitysyhteistyötä ei voinut enää ohjelmoida millimetrimetrin tarkasti vain kumppanimaiden tiede- ja teknologiasektorin politiikan tukemiseksi. Innovaatiotoiminta ja sitä tukevat ympäristöt olivat murroksessa sekä kehittyneessä että kehittyvässä maailmassa. Fyysisten edellytysten, kuten tiede- ja teknologiakeskusten ja niiden näyttävien rakennusten, rakentamisen sijaan globaalissa digitaalisessa ympäristössä, jossa infrastruktuuri ja viestintävälineet alkoivat olla kaikkien saatavilla, alkoi olla kyse monimuotoisesta ”ekosysteemisestä”. Esimerkiksi Nokian kaltaisten yritysten intressinä oli, että kehitysmaiden kansalaiset toimisivat tärkeänä osana innovaatioprosessia (Ulkoasiainministeriö 2009) ja osallistuisivat tätä kautta myös kannattavan liiketoiminnan synnyttämiseen ja kasvattamiseen.

Uusi agenda ja kehitysmaakumppaneilta tul-

lut kysyntä edellytti, että kehitysyhteistyön toteutuksen piiriin tulisi myös uusia toimijoita, joiden vahvuudet olivat kotimaisessa ja kansainvälisessä innovaatiotoiminnan osaamisessa. Tunteus kehitysmaiden olosuhteista, niiden innovaatiojärjestelmien rakenteista ja erityisesti kansalaisten, käyttäjien, kuluttajien tarpeista oli kuitenkin suomalaisten innovaatio-osaajien piirissä verraten ohutta.

Kehitysmatutkimus oli suomalaisissa yliopistoissa tiede- ja teknologiasektori mukaanlukien marginaalista verrattuna esimerkiksi Ruotsiin tai Ranskaan, mitä Suomen Akatemian rahoittama kehityspoliittinen perustutkimus ja yksittäiset opetusteknologiakokeilut eivät kyenneet peittämään (ks. Voipio 2003, 86). Tässä tilanteessa kumppanuudet kansalaisyhteiskunnan toimijoiden ja suomalaisen ”evaluatioteollisuuden” osaajien kanssa kehityshankkeiden tuottamiseksi nähtiin tarpeelliseksi. Keskeinen kysymys oli kuitenkin edelleen, kuinka integroida yritysten tieto-taito – jota tietoyhteiskuntakehityksessä välttämättä tarvitaan – osaksi osaamisen vahvistamiseen tähtääviä hankkeita (Tapper 2007).

Ulkoministeriössä tuotettu tilaustutkimus innovaatiotoiminnan edistämiseksi kehitysyhteistyössä (2010) toteaa, että julkisen sektorin vanhoja kehitysyhteistyötä koskevia ajattelutapoja ja toimintamalleja olisi radikaalisti uudistettava sekä Suomessa että kumppanimaissa. Erityisesti ”Base of the Pyramid (BoP)” -liiketoiminta havaittiin hyödylliseksi tavaksi kehittää laajapohjaista osaamista ja kumppanuuksia sekä yrityssektorilla että kansalaisjärjestöjen piirissä. BoP-mallissa sekä paikallisen ja globaalin liiketoiminnan yhteistyön katsottiin luovan innovaatioita ja uutta vaurautta, jossa myös yhteiskunnallisia tavoitteita omaavalla liiketoiminnalla olisi merkittävä rooli. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna liiketoiminnan ja innovaation edistäminen hahmottui perustellusti osaksi kehitysyhteistyön uudistuvaa keinovalikoimaa. (Lehtonen & al. 2010)

BoP- ja innovaatio-ekosysteemimallien yhdistämisen nähtiin tarjoavan mahdollisuuden tarkastella liiketoimintaa ja innovaatioita laajassa toimintakentässä, jossa julkisen kehitysyhteistyön perustavaa laatua oleva tavoite – köyhyyden vähentäminen – kohtasi kehityspoliittikan perustavoitteet ja yhdistyi kansalaisyhteiskunnan toimijoiden osaamiseen kansalaisten olosuhteista ruohonjuuritasolla. Tietoyhteiskunta- ja innovaatiotoiminnan sektorilla kamppailu ”kehitys-

yhteistyön” kentän hallinnasta oli BoP:n avulla mahdollista kääntää molemminpuoliseksi yhteistyöksi, jossa liiketoiminnalliset ja altruistiset intressit kohtaisivat toisensa.

2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen suunnan korjaukset alkoivat jo näkyä Etelä-Afrikassa 2000-luvun puolivälissä aloitettujen hankkeiden agendassa ja toteutusta tukevien konsultti-tiimien kokoonpanossa (Ministry for Foreign Affairs of Finland 2011).

Johtopäätöksiä

Jo pitkään on esitetty toistensa kanssa ristiriitaisia väitteitä siitä, lisääkö vai vähentääkö kehitysyhteistyö eroja pohjoisten kehittyneiden yhteiskuntien ja köyhän etelän kehittyvien tai jopa hauraiden yhteiskuntien välillä. Tähän artikkeliin on koottu tietoja ja tilastoja Suomen julkisen kehitysyhteistyön toteutuksesta vuosikymmenten varrella, ja aineistoa on peilattu institutionaalisen kenttäteorian kansainvälisen tutkimuskirjallisuuteen. Tämän pohjalta voidaan antaa vastauksia kysymykseen, ketkä ovat Suomessa osallistuneet kahden tai useamman yhteiskunnan välillä tehtävään kehitysyhteistyöhön, miten ja miksi.

Arkistoaineiston tarkastelu julkisen kehitysyhteistyön vaikuttavuuden osalta osoittaa, että Suomen painotukset ovat muuttuneet jatkuvasti. Kehitysyhteistyö on 1950-luvulta – eli julkisen kehitysyhteistyön alusta – alkaen ollut vaikuttavaa, mutta eri tavoilla ja riippuen osapuolesta ja tämän edustamista intresseistä ja muista kiinnostuksen kohteista. Kehitysyhteistyöhön liittyvä poliittinen retoriikka ja sen institutionaaliset muodot olivat pitkään Suomessa tiukasti yhteistyön suunnittelusta vastaavan tahon käsissä. Julkiseen kehitysyhteistyöhön sisältyi altruistinen ihanne ja yleisintressi jo ennen sen aloittamista, sillä sitä edelsi kirkon lähetystyö, jonka tavoitteena oli kehitysmaissa olevien ihmisten käännätyminen kristinuskoon, ja siten heidän näkeminen auttamisen kohteina.

Kun kehitysyhteistyö alkoi ”kehitysapuna”, ulkoasiainministeriön rooli osana julkisvaltaa oli oikeuttaa Suomen kansainvälinen asema kulloinkin vallitsevien poliittisten tarpeiden mukaan. Suomalaisten julkisorganisaatioiden, kaupallisten yritysten ja kansalaisjärjestöjen osittain erilaiset intressit ja suhteellinen resurssijako alkoivat tämän jälkeen heijastella niiden erityisiä intressejä

ja kulloistakin ajan henkeä. Siten ne ovat määrittäneet, mitä julkinen kehitysyhteistyö on. Suomen julkiseen kehitysyhteistyön muotoiluun, suunnitteluun ja toteuttamiseen osallistui monia institutionaalisia toimijoita, kuten kansainvälisiä organisaatioita, kaupallisia yrityksiä, konsultteja, kansalaisjärjestöjä, kirkkoja ja oppilaitoksia. Haasteena olivat pitkään puutteelliset suomalaistaidot organisoida ja hallinnoida sitä, mitä tuolloin kutsuttiin ”kehitysavuksi”. Yritykset olivat pääroolissa 1960-, 1970- ja 1980-luvuilla. Kansalaisyhteiskunta ja -järjestöt nousivat niiden rinnalle 1990-luvulla ja puhe ”kehitysyhteistyöstä” vakiintui. Kehitysyhteistyön mittakaavaa kasvatettiin. Kaupallisten yritysten temmellystä suitsettiin.

Kehitysyhteistyön kumppanimaissa tapahtui kehitystä ja paikallisia intressejä opittiin esittämään ja perustelemaan entistä paremmin. Mittakaavan kasvu ja roolien muutokset merkitsivät, että kehitysyhteistyön muodot monimutkaistui-
vat. Kansalaisyhteiskunnan toimijoiden osallistumisen tehostamistoimista huolimatta panostus tietoyhteiskunta- ja innovaatiosektoriin (joka oli uusi painopistealue) osoitti kuitenkin 2000-luvulla, että esimerkiksi paikallisten digitaalisten palvelujen kehittäminen ja tukipalvelut vaativat edelleen myös suomalaisyritysten panosta. Yritysten roolia kasvatettiin uudelleen samalla kun myös yliopistoja otettiin mukaan kehitysyhteistyön toimijoiksi. Samalla ilmeni, että julkisvalta tai mikään muukaan toimijasektori ei kuitenkaan voinut enää yksinvaltaisesti määrätä kehitysyhteistyön suuntaa. Suomalainen julkinen kehitysyhteistyö lähti aiempaa enemmän kumppanimaan intresseistä. Kehitysyhteistyön mittakaavan kasvu, roolien muutokset ja uudenlaiset vuorovaikutuskuviot merkitsivät, että julkinen valta ei enää voinut yhtä suoraviivaisesti johtaa kehitysyhteistyötä tai delegoida tähän liittyviä vastuita muille tahoille. Kehitysyhteistyön kenttää ei enää ollut mahdollista hallita yhtä suoraviivaisesti kuin aiemmin.

Toisaalta Suomen nimissä harjoitettu lähetystyö oli vuosikymmenten ja jopa vuosisatojen saattossa luonut goodwill’iä, arvonantoa, kaikelle sille, mitä Suomesta tulevat toimijat olivat tehneet – verrattuna esimerkiksi kumppanimaiden valtionhallinnon harjoittamaan tiettyjen tahojen sorsimiseen tai suosimiseen. Esimerkiksi Etelä-Afrikasta löytyvä vauraus ja osaaminen mahdollistivat 2000-luvun alusta alkaen, että maan julkinen valta ryhtyi politiikassaan avustamaan suo-

malaisia viranomaisia, yleishyödyllisiä tahoja ja yrityksiä, joiden tavoitteena oli edistää suomalaisia tarkoituseriä globaalin tietoyhteiskunnan kehittämiseksi. Paradoksaalisesti vielä tässä vaiheessa suomalaisessa julkisessa ja yhteiskunnallisessa keskustelussa on esiintynyt vastakkainasetteluja koskien kehitysyhteistyötä.

Kansainvälisen yhteistyön muodot ja virtaukset ovat vuosikymmenten saatossa luoneet tilaisuuksia ja mahdollisuuksia erilaisille edunsaajaryhmille. Päällisin puolin tällainen kamppailu voi näyttää heiluriliikkeeltä sen osalta kenen intressit – julkisen vallan tai jonkun muun toimijan – ovat kulloinkin olleet päällimmäisinä kehitysyhteistyössä. Mutta institutionaalisen kenttäteorian valossa suomalainen kehitysyhteistyö näyttäytyy ”kamppailun” kenttänä, jolla kehitystä on tapahtunut hyviin suuntiin. ”Avusta” kehittyi entistä tasa-arvoisempaa ”yhteistyötä” ja lopulta organinen ”ekosysteemi”.

Etelä-Afrikan nousu tietoyhteiskunta-asioissa toimijaksi Suomen rinnalle tai jopa ohi voidaan tulkita perustuneen yhteisiksi muodostuneisiin intresseihin, siis muunakin kuin sen omista intresseistä lähtevänä politiikkana. Sen toimijuus voidaan nähdä myös ”vastalahjaksi suomalaislähimmäisille”, kiitokseksi aiemmasta tuesta. Kolmas tulkinta on, että Etelä-Afrikan nousu Suomen rinnalle kehitysyhteistyön toimijana on Etelä-Afrikan merkki myös muiden maiden julkiselle vallalle siitä, että pitkäjänteinen ja molempia osapuolia hyödyttävä kehitysyhteistyö Etelä-Afrikan kanssa on mahdollista.

Edellä esitetystä kolmesta myönteisestä tulokinnasta huolimatta vastakkainasettelut suoma-

laisissa keskusteluissa tekee ymmärrettäväksi, että Suomi oli pohjoisen maana vielä vuonna 2012 edelleen maksajan roolissa Etelä-Afrikan suuntaan eikä saamapuolella. Kehitysyhteistyön vastustajat eivät oikein (tai väärin) ole ymmärtäneet kehitysyhteistyön ”pelin sääntöjä” (North & al. 2009; Brinton and Nee 1998; Bourdieu 2005), joiden mukaan talouden nettohyötyjen virtausuunta voi kääntyä 2010- tai 2020-luvulla.

Kansainvälisesti vertailevat tutkimukset parantaisivat tässä tutkimuksessa esitettyjen lajoihin, vastavuoroisuuteen, organisoimiseen ja sen välillisten vaikutuksiin liittyvien väitteiden uskottavuutta ja luotettavuutta selitysmallina. Tässä artikkelissa esitettyä tilastomateriaalia olisi syytä jatkaa ajassa eteenpäin sitä myöten, kun ulkoasiainministeriön arkistoon kerääntyy lisää aineistoa. Kehitysyhteistyöhön liittyvä normipohjainen vaikuttavuuden seuranta on jäänyt vähälle huomiolle verrattuna valtiovetoiseen ja markkinaehtoiseen vaikuttavuuden seurantaan. Suomalaisen kehitysyhteistyön normien huomiointien lisäksi muun muassa kehityksissä olevien paikallisten toimijoiden normit olisi syytä huomioida ja saada tätä kautta näiden toimijoiden äänet kuuluviin paremmin kuin tässä artikkelissa (ja/tai aineistoissa, jota löytyy ulkoasiainministeriön arkistosta). Suomalaiset jatkotutkimukset ja ulkomaiset replikaatiot vahvistaisivat tai heikentäisivät tässä artikkelissa esitettyjen tilastojen ja arkistojen analysointia, jotta artikkelissa esitetty selitysmalli tarkentuisi ja olisi nivottavissa entistä tiukemmin aiempaan tutkimuskirjallisuuteen.

KIRJALLISUUS

- Ahola, Eija & Rautiainen, Anna-Maija (toim.): Kasvu-paradigman muutos – Innovaatiotoiminnan uudet trendit. Tekes katsaus 250/2009. Helsinki, 2009.
- Ainamo, Antti: Coevolution of Individual and Firm-Level Competences: Imprinting Conditions and Internationalization of Jaakko Pöyry Group, 1960 to 1980. *Scandinavian Economic History Review* 53 (2005): 1, 19–43.
- Ansell, Chris & Gash, Alison: Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research & Theory* 18 (2008): 4, 543–571.
- Bourdieu, Pierre: *Social Structure of the Economy*. Cambridge: Polity, 2005.
- Bourdieu, Pierre: *Outline of a Theory of Practice*.

Cambridge: Cambridge University Press, 1977.

- Brinkerhoff, D.W.: Perspectives on participation in economic policy reform in Africa. *Studies in Comparative International Development* 31 (1996): 3, 123–151.
- Brinton, Mary & Nee, Victor (eds.): *The New Institutionalism in Sociology*. New York: Russell Sage Foundation, 1998.
- Brown, Ed: Social movements, the state and civil society. P. 171–190. In Mohan, Giles & Ed Brown & Bob Milward & Alfred Zack-Williams (eds.): *Structural Adjustment. Theory, Practice and Impacts*. London: Routledge, 2000.
- Dahlman, Carl & Routti, Jorma & Ylä-Anttila, Pekka (eds.): *Finland as a Knowledge Economy: Ele-*

- ments of Success and Lessons Learned. World Bank Institute, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, Washington, DC, 2006.
- DiMaggio, Paul & Powell, Walter W.: The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields, *American Sociological Review*, 48 (1983): 2, 147–160.
- Djelic, Marie-Laure & Quack, Sigrid (eds.) *Globalizations and Institutions. Redefining the Rules of the Economic Game*. Cheltenham: Edward Elgar, 2003.
- Foreign Ministry of the Republic of Finland: Productive projects in Finnish development cooperation 1983, III, 1983.
- Halmetoja, Henriikka: Lähetyslääkäri Selma Rainio länsimaisen kulttuurin ja lääketieteen edustajana Ambomaalla vuosina 1908–1938. Yleisen historian pro gradu -tutkielma. Joensuu: Joensuun yliopisto, 2008.
- Hardin, Russel: *One for All. The Logic of Group Conflict*. Princeton: Princeton University Press, 1995.
- Hodler, Roland & Knight, David S.: Ethnic fractionalisation and aid effectiveness. *Journal of African Economies*, 21(2012): 1, 65–93.
- Hyden, Goran: After the Paris Declaration: Taking on the issue of power. *Development Policy Review* 26 (2008): 3, 259–274.
- Järvelin, Anne-Mari & Lindy, Ilari: Tietoyhteiskunta-kehityksen tilan selvittäminen Saharan eteläpuoleisessa Afrikassa. Raportti Ulkoasianministeriölle. Helsinki: Advansio Oy, 2008. [ei julkinen]
- Karjalainen, Jenni: Kehityspolitiikan tavoitteet julkisessa keskustelussa: Kehityskysymysten argumentointi viiden suomalaisen sanomalehden kantaotstavissa kirjoituksissa vuonna 2005. Helsinki: Helsingin yliopisto, 2007.
- Kehitysyhteistyökomitean mietintö: Ulkoasianministeriö Sarja 1978: 11, Helsinki, 1978.
- Kehitysyhteistyökomitean mietintö: Komiteamietintö 1969, Kehitysapuasiain neuvottelukunta. Ulkoasianministeriö Sarja B 107. Helsinki: Ulkoasianministeriö, 1969.
- Kontinen, Tiina: Learning challenges of NGOs in Development. Co-operation of Finnish NGOs in Morogoro, Tanzania. Helsinki: Helsinki University Press, 2007.
- Leskinen, Tapio: *Globaalin auttajan arvot ja moraali*. Helsinki: Painopörssi Oy, 2003.
- Lehtonen, Teija & Koria, Mikko & Lemola, Tarmo: Innovaatiotoiminnan edistäminen kehitysyhteistyössä. Selvitys Ulkoasianministeriölle, loppuraportti. Helsinki: Advansio Oy, 2010.
- Lähetien kokous (1937) Lähetien kokous 26.8.–3.9.1937, liite nro 15. Lähetien kokousten pöytäkirjat. Viittaus teoksessa Halmetoja, Henriikka: Lähetyslääkäri Selma Rainio länsimaisen kulttuurin ja lääketieteen edustajana Ambomaalla vuosina 1908–1938. Yleisen historian pro gradu -tutkielma. Joensuu: Joensuun yliopisto, 2008.
- Martinussen, John: *Society, State and Market. A Guide to Competing Theories of Development*. London: Zed Books, 1997.
- Mawdsley, Emmie: The changing geographies of foreign aid and development cooperation: Contributions from gift theory. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 37 (2011): 2, 256–272.
- Meyer, John W. & Rowan, Brian: Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *The American Journal of Sociology*, 83 (1977): 2, 340–363.
- Ministry for Foreign Affairs of Finland: Finland, Alan & Farley, Sarah & Valjas Arto. South Africa: Evaluation of Programmes in Science, Technology and Innovation and Information Society. Impact Consulting Oy Ltd in cooperation with Consilium, 2011.
- Nederveen, Pieterse Jan: Trends in development theory. P. 206–223. In Ronen Palan (ed.): *Global Political Economy. Contemporary theories*. London: Routledge, 2000.
- Ness, Victor & Nee, Paul: Embedded and beyond: Institution, exchange, and social structure. In Mary Brinton & Victor Nee (eds.): *The New Institutionalism in Sociology*. Foreword by Robert K. Merton. Stanford: Stanford University Press, 1998.
- North, Douglass C.: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance: Political Economy of Institutions and Decisions*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- North, Douglass C.: The contribution of the new institutional economics to an understanding of the transition problem. P. 1–15. In Atkinson, Anthony Barnes (ed.) *Wider Perspectives on Global Development*. World Institute for Development Economics Research. New York: Palgrave MacMillan, 2005.
- North, Douglass C., Wallis, John & Weingast, Barry: *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- Nunnenkamp, Peter & Oehler, Hannes: Funding, competition and the efficiency of NGOs: An empirical analysis of non-charitable expenditure of US NGOs engaged in foreign aid. *Kyklos* 65 (2012): 1, 81–110.
- Offer, Avner: Between the gift and the market: The economy of regard. *Economic History Review*, L (1997): 3, 450–476.
- Olsen, Johan P.: The ups and downs of bureaucratic organization. *Annual Review of Political Science* 11 (2008), 13–37.
- Olson, Mancur: *Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*. New York: Basic Books, 2000.
- O'Neill, Kate & Balsiger, Jörg & VanDeveer, Stacy: Actors, norms, and impact: Recent International cooperation theory and the influence of the agent-structure debate, *Annual Review of Political Science* (2004): 7 149–75.
- Pakkasvirta, Jussi: Kehitysluotot ja sairaalabisnes rahasampoina Latinalaisessa Amerikassa. S. 41–52. Teoksessa Juhani Koponen & Tiina Kontinen

- (toim.): Kehitysapukeisarin vaatekaapilla. Helsinki: Like, 2012.
- Pietilä, Hilkka: Kehityspolitiikka selkiytyy. Uusi talousjärjestys ja perustarpeiden tyydyttäminen – kehityksen tavoitteet. S. 3–21. Teoksessa Elsi Takala & Marja-Liisa Tapio (toim.): Maaailman maa-talouden ongelmia. Helsingin yliopisto: Kehitys-maainstituutti, 1979.
- Pietilä, Hilkka: Ihmisen puolesta markkinavoimia vastaan. S. 25–35. Teoksessa Outi Hakkarainen & Miia Toikka & Thomas Wallgren (toim.): Unelmia maailmasta. Suomalaisen kehitysmaaliikkeen juurilla. Helsinki: Like, 2000.
- Pyyhtinen, Olli: Lahja Georg Simmelin ja Marcel Maussin sosiologiassa. S. 133–158. Teoksessa Timo Toivonen & Leena Haanpää & Taru Virtanen (toim.): Kansallinen, eurooppalainen, globaali. Taloussosiologian tutkimusseminaarit 2004. Keskusteluja ja raportteja 2, 2005. Turku: Turun kauppakorkeakoulu, 2005.
- Riddell, Richard C.: Does Foreign Aid Really Work. New York: Oxford University Press, 2007.
- Rostow, W.W.: The take-off into self-sustained growth. *Economic Journal*, March, 66 (1956): 261, 25–47.
- Rostow, W.: The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto. Cambridge: Cambridge University Press, 1960, 4–16.
- Scott, W. Richard & Gerald F. Davis: Organizations. Rational, Natural and Open Systems. Thousand Oaks: Sage, 2007.
- Shapiro, C. & H. Varian: Information Rules. Boston: Harvard Business School Press, 1998.
- Stirrat, R.L. & Henkel, Heiko: The development gift: The problem of reciprocity in the NGO world. *Annals of the American Academy of Political and Social Science* (1997): 554, 66–80.
- Suomen kehitysyhteistyö 1989: Hallituksen kehitysyhteistyökertomus eduskunnalle vuodelta 1989. Helsinki: Ulkoasiainministeriön kehitysyhteistyö-osasto, 1989.
- Suomen kehitysyhteistyö 1998: Ulkoasiainministeriön kehitysyhteistyökertomus eduskunnalle vuodelta 1998. Helsinki: Ulkoasiainministeriö, 1999.
- Suomen kehitysyhteistyö 2007: Helsinki: Ulkoasiainministeriö, 2008.
- Suomen kehitysyhteistyön perustilastot. Ulkoasiainministeriön kehitysyhteistyöosasto. Helsinki: Ulkoasiainministeriö, 2000.
- Swantz, Marja-Liisa: Many decades of search and action. P. 23–34. In Outi Hakkarainen, Miia Toikka & Thomas Wallgren (eds.): *Dreams of Solidarity. Finnish Experiences and Reflections from 60 years*. 1 edn. Helsinki: Service Center for Development Cooperation & Like, 2003.
- Swedberg, R.: Principles of Economic Sociology. Princeton: Princeton University Press, 2003.
- Tapper, Helena: Tietoyhteiskuntaosaamista viemään – kohtaako Suomen tietoyhteiskuntaosaaminen kehitysmaiden haasteet? Tietoyhteiskunnan kehittämiskeskus RY:n julkaisusarja 30. Helsinki: TIE-KE, 2007.
- Työ- ja elinkeinoministeriö: Kansallinen innovaatiostrategia. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö, 2008.
- Ulkoasiainministeriö: Komiteamietintö 1969. Kehitysapuasiain neuvottelukunta. Ulkoasiainministeriö Sarja B 107. Helsinki: Ulkoasiainministeriö, 1969.
- Ulkoasiainministeriö: Kehitysyhteistyön tilastoinnissa käytetyt käsitteet, määritelmät ja luokitukset, 2004. <http://global.finland.fi/v2/suomi/tietopankki/Kasiteluettelo.html> (luettu 30.5.2011)
- Ulkoasiainministeriö: Tietoyhteiskuntaan, tieto- ja viestintäteknologiaan liittyvän kehityspolitiikan linjaus. Helsinki: Ulkoasiainministeriö, 2005.
- Ulkoasiainministeriö: Maailman markkinat. Helsinki: Ulkoasiainministeriö, 2009.
- Vincent, Joan: Political anthropology: Manipulative strategies, *Annual Review of Anthropology* 7 (1978), 175–194.
- Voipio, Timo: Development cooperation as a tool for global responsibility. P. 79–88. In Outi Hakkarainen, Miia Toikka & Thomas Wallgren (eds.): *Dreams of Solidarity. Finnish Experiences and Reflections from 60 years*. 1. painos. Helsinki: Service Center for Development Cooperation & Like, 2003.

SUMMARY

Antti Ainamo & Ilari Lindy: From missionary society to trade promotion: the institutional history of Finnish development cooperation

This article offers a contribution to the academic and public debate on how best to organize development cooperation and how to ensure its effectiveness. The historical method is coupled with a neo-institutional sociology and field theory framework. Documents from Ministry for Foreign Affairs archives reveal a tendency of bipolarity in the history of Finnish development cooperation. On the one hand there

the stakeholders involved have been pitted against the interests they represent. On the other hand development cooperation has involved many selfless performances. As the tensions of this bipolarity begin to subside, there is the distinct possibility that in the near future the flow of economic net benefits, for instance, may begin to shift from south to north. The article concludes with proposals for further research.

Keywords: development cooperation, institutional history, Ministry for Foreign Affairs